Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREFET DE L'HERAULT

Direction Départementale
des Territoires et de la Mer
de l'Hérault

Service d'Aménagement du Territoire Est et Nord

Pôle SCoT-PLUI

PORTER A CONNAISSANCE RÉGLEMENTAIRE COMPLÉMENTAIRE POUR LA REVISION DU SCOT DE MONTPELLIER MÉDITERRANÉE MÉTROPOLE

Propositions pour l'application spatiale de la loi Littoral

Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) de l'agglomération de Montpellier a été approuvé le 17 février 2006. Il est porté par la Communauté d'Agglomération de Montpellier et couvre 31 communes dont 3 communes sur lesquelles s'appliquent la Loi Littoral : Lattes, Pérols et Villeneuve-lès-Maguelone. La révision du SCoT a été prescrite le 28 juin 2012. La Communauté d'Agglomération de Montpellier est devenue Montpellier Méditerranée Métropole le 01 janvier 2015.

Ce document constitue une contribution à la révision du SCoT de la métropole de Montpellier dans le cadre de l'association prévue à l'article L.122-6 du Code de l'Urbanisme. Il développe une doctrine en matière de localisation des espaces définis par la Loi Littoral (sans approfondir les implications de ces espaces en matière de planification et d'application du droit des sols).

L'échelle retenue pour établir les documents graphiques est adaptée à celle du SCoT qui, sauf exception, établit une localisation et non une délimitation à la parcelle des notions qu'il peut cartographier.

L'application de la loi littoral sur le territoire oblige à une interprétation locale des concepts. Si la représentation spatiale va souvent de soi, sur certains secteurs elle est plus délicate. Les choix retenus sont le résultat d'échanges et de réflexion commune des services de l'Etat. Ce document est fondé sur la jurisprudence, les derniers textes de doctrine publiés par le Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie, et sur des visites de terrain.

Ce document comprend :

1. un rappel de la réglementation,
2. une méthodologie de définition des concepts spatiaux de la Loi Littoral,
3. des propositions pour l'application spatiale de la Loi Littoral sur les communes concernées,
4. une carte de synthèse des notions clés de la Loi.

A- GENERALITES.....07

1- LE SCoT, OUTIL PRIVILÉGIÉ DE PLANIFICATION SPATIALE SUR LE LITTORAL.....07
1-1 Le SCoT dans la politique du littoral.....07
1-2 La pertinence géographique des SCoT.....07
1-3 Le rôle des SCoT dans l'application de la loi littoral.....08

2- LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA LOI LITTORAL.....09
2-1 Les règles générales d'orientation et de limitation de l'urbanisation.....09
2-2 Les règles spécifiques de protection.....09

3- COMMUNE LITTORALE.....11
3-1 Définition.....11
3-2 Les communes riveraines des mers et des océans.....11
3-3 Les communes riveraines des étangs salés.....11
3-4 Champ d'application de la loi littoral dans les communes littorales.....11
3-5 Les communes littorales du SCoT de la métropole de Montpellier.....11

B- PRINCIPALES NOTIONS.....12

1- LA CAPACITE D'ACCUEIL.....12
1-1 Texte applicable.....12
1-2 Définition.....12
1-3 Problématiques spécifiques au littoral.....12
1-3-1 La pression de l'urbanisation.....12
1-3-2 La fréquentation saisonnière des plages.....13
1-3-3 La qualité des eaux côtières.....13
1-3-4 L'érosion marine et les risques associés.....14
1-4 Proposition de méthode d'analyse.....14
1-5 Prise en compte dans le SCoT.....15

2- AGGLOMERATION, VILLAGE ET HAMEAU.....16
2-1 Texte applicable.....16
2-2 Définitions et critères de délimitation.....16
2-2-1 Notion d'agglomération.....16
2-2-2 Notion de village.....17
2-2-3 Notion de hameau existant et de hameau nouveau intégré à l'environnement.....17
2-2-4 Notion de zone urbanisée non support d'extension d'urbanisation.....18
2-2-5 Notion de zone d'urbanisation diffuse.....18
2-3 Règles applicables.....18
2-3-1 Urbanisation et continuité.....18
2-3-2 Extension de l'urbanisation.....19
2-3-3 Les constructions autorisées dans les différents espaces.....20
2-4 Prise en compte dans le SCoT.....20

3- COUPURE D'URBANISATION.....21
3-1 Texte applicable.....21
3-2 Définition et critères de délimitation.....21
3-3 Règles applicables.....22
3-4 Prise en compte dans le SCoT.....22

4- LES ESPACES PROCHES DU RIVAGE.....23
4-1 Texte applicable.....23
4-2 Définition et critères de délimitation.....23
4-2-1 La distance.....23
4-2-2 La co-visibilité.....24
4-2-3 L'influence maritime.....25
4-3 Règles applicables.....25
4-3-1 Extension de l'urbanisation justifiée et limitée.....25
4-3-2 Les exceptions prévues à l'article L.146-8 du Code de l'Urbanisme.....27
4-4 Prise en compte dans le SCoT.....27

5- LA BANDE DES 100 METRES.....28
5-1 Texte applicable.....28
5-2 Définition et critères de délimitation.....28
5-3 Règles applicables.....29
5-3-1 Inconstructibilité de la bande des 100 mètres en dehors des espaces urbanisés.....30
5-3-2 Les exceptions.....31
5-4 Prise en compte dans le SCoT.....33

6- LES ESPACES REMARQUABLES.....34
6-1 Textes applicables.....34
6-2 Définition et critères de délimitation.....35
6-3 Règles applicables.....36
6-4 Prise en compte dans le SCoT.....38

7- PARCS ET ENSEMBLES BOISES LES PLUS SIGNIFICATIFS.....39
7-1 Texte applicable.....39
7-2 Définition et critères de délimitation.....39
7-3 Règles applicables.....40
7-4 Prise en compte dans le SCoT.....40

8- LES CAMPINGS.....41
8-1 Texte applicable.....41
8-2 Notion de camping.....41
8-3 Règles applicables.....41
8-4 Prise en compte dans le SCoT.....42

C- APPLICATION TERRITORIALE DES PRINCIPALES NOTIONS : PROPOSITIONS POUR L'APPLICATION SPATIALE DE LA LOI LITTORAL.....43

1 - PROPOSITIONS POUR L'APPLICATION SPATIALE DE LA LOI LITTORAL SUR LATTES.....47
1-1 Délimitation des contours d'agglomération, de village et de hameau.....47
1-2 Les coupures d'urbanisation.....49
1-3 Les espaces proches du rivage.....51
1-4 La bande des 100 mètres.....52
1-5 Les espaces remarquables.....53
1-6 Les parcs et ensembles boisés les plus significatifs.....56

2 - PROPOSITIONS POUR L'APPLICATION SPATIALE DE LA LOI LITTORAL SUR PEROLS.....57
2-1 Délimitation des contours d'agglomération, de village et de hameau..... 57
2-2 Les coupures d'urbanisation.....58
2-3 Les espaces proches du rivage.....60

2-4 La bande des 100 mètres.....60
2-5 Les espaces remarquables.....60
2-6 Les parcs et ensembles boisés les plus significatifs.....62

3 - PROPOSITIONS POUR L'APPLICATION SPATIALE DE LA LOI LITTORAL SUR VILLENEUVE-LES-MAGUELONE.....63
3-1 Délimitation des contours d'agglomération, de village et de hameau.....63
3-2 Les coupures d'urbanisation.....65
3-3 Les espaces proches du rivage.....67
3-4 La bande des 100 mètres.....68
3-5 Les espaces remarquables.....68
3-6 Les parcs et ensembles boisés les plus significatifs.....71

ANNEXE : Carte des propositions pour l'application de la Loi Littoral - SCoT de Montpellier

A- GENERALITES

1- LE SCHEMA DE COHERENCE TERRITORIAL, OUTIL PRIVILÉGIÉ DE PLANIFICATION SPATIALE SUR LE LITTORAL

1-1 LES SCoT DANS LA POLITIQUE DU LITTORAL

Le cadre d'action de la politique du littoral a été défini lors du Comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire (CIADT) du 14 septembre 2004. Cette politique, désormais fondée sur le concept de "gestion intégrée des zones côtières", a identifié trois niveaux d'intervention :

- impulser, observer et évaluer au niveau national,
- assurer la cohérence des politiques publiques et décliner les objectifs nationaux d'aménagement du littoral au niveau régional,
- élaborer les projets de territoires (SCoT, PLU) au niveau local.

L'importance de mettre en place des SCoT littoraux est réaffirmée au regard des enjeux et des pressions existants dans les zones côtières. Ces documents permettent de constituer une base de réflexion et d'aménagement à un échelon pertinent, afin de traiter les enjeux situés à l'interface de la bande côtière, de sa partie maritime et de l'arrière-pays.

Les SCoT mettent en œuvre les principes généraux des nouvelles politiques publiques urbaines et notamment :

- le principe d'équilibre entre renouvellement urbain, maîtrise de l'urbanisation, préservation des espaces naturels et des paysages,
- le principe de diversité des fonctions urbaines et de mixité sociale,
- le principe de respect de l'environnement et de développement durable dans l'utilisation économe des espaces libres, dans l'utilisation des transports collectifs, dans la qualité de l'air et de l'eau, dans la préservation des écosystèmes, dans le respect des milieux naturels et des paysages, dans la prise en compte des risques naturels et industriels, dans l'évaluation et la maîtrise des effets directs et indirects à court, moyen et long termes, du développement des territoires littoraux.

Les SCoT déterminent notamment les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser, et les espaces naturels, agricoles ou forestiers.

Compte tenu des enjeux que les espaces proches du rivage représentent pour la métropole, leur structuration ou restructuration s'inscrit dans une réflexion d'ensemble, quant à leur conception, et dans un aménagement cohérent quant à leur réalisation. L'extension de l'urbanisation vise à requalifier le paysage urbain. Elle sera intégrée dans son environnement, dans les sites et le paysage. Les secteurs à proximité de la mer privilégieront les relations avec le rivage. Il est donc nécessaire de justifier les zones d'extension prévues au SCoT dans l'espace proche du rivage. Pour tout nouveau projet d'urbanisation en espace proche du rivage, le SCoT pourra prescrire une démarche comportant une réflexion environnementale.

1-2 LA PERTINENCE GÉOGRAPHIQUE DES SCoT

Le SCoT apparaît comme l'échelon géographique pertinent en termes d'aménagement du littoral. Il permet tout d'abord de dépasser la logique communale, de portée limitée vis-à-vis de nombreux enjeux littoraux. Il permet ensuite aux collectivités territoriales de planifier leur aménagement à l'échelle préconisée par les circulaires d'application de la Loi Littoral, et de faire jouer des solidarités nécessaires notamment à la protection et à la gestion de vastes ensembles naturels.

1-3 LE ROLE DES SCoT DANS L'APPLICATION DE LA LOI LITTORAL

Le SCoT a vocation à définir et localiser avec précision les espaces définis par la Loi Littoral, et plus particulièrement les espaces remarquables à protéger. La démarche d'identification et de délimitation des espaces remarquables et caractéristiques doit être conduite à une échelle géographique pertinente et porter sur des ensembles cohérents en faisant abstraction des limites administratives ou juridiques.

A cet égard, le SCoT se situe à une échelle pertinente pour délimiter et qualifier les espaces proches du rivage, ainsi que les formes d'urbanisation existantes, dont les villages et les agglomérations, et préciser le cas échéant les possibilités d'urbanisation, à titre exceptionnel, sous forme de hameaux nouveaux intégrés à l'environnement ou les possibilités d'extension de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage.

L'objectif est d'assurer une maîtrise du développement urbain et une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels et urbains, notamment par une extension de l'urbanisation en continuité avec les agglomérations et villages existants, ou bien en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement.

Dans le but de parvenir à une maîtrise de l'urbanisation, le SCoT devra préciser la capacité d'accueil prévue pour les zones urbaines (densification) et pour les zones à urbaniser (extension). La capacité d'accueil retenue devrait être déterminée au regard de la préservation des espaces naturels, des conditions de leur fréquentation, et de la protection des espaces nécessaires au maintien des activités agricoles.

La Loi Littoral indique que le SCoT doit déterminer et délimiter des espaces naturels présentant le caractère d'une coupure d'urbanisation, permettant ainsi de préserver et conforter les coupures d'urbanisation stratégiques, qu'elles soient communales ou intercommunales.

De plus, le SCoT doit permettre la mise en évidence de vastes ensembles dans une logique de trame verte hiérarchisée, s'appuyant notamment sur les espaces remarquables, les espaces boisés significatifs, les coupures d'urbanisation, et la prise en compte avant de la décliner au niveau local, des schémas régionaux de cohérence écologique qui identifient la trame verte et bleue au niveau régional. La trame verte et bleue vise à assurer la survie des espèces animales et végétales, en maintenant et en reconstituant localement un réseau d'échanges pour que ces espèces puissent communiquer, circuler, se reposer, s'alimenter et se reproduire. Elle contribue au maintien de la qualité des eaux, de la pollinisation, de la prévention des inondations et par conséquent de l'amélioration globale du cadre de vie.

2- LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA LOI LITTORAL

L'application de la Loi Littoral conduit à distinguer deux grandes séries de mesures de protection traduites :

- d'une part, dans des règles générales d'orientation et de limitation de l'urbanisation,
- et d'autre part, dans des règles de protections spécifiques portant sur les espaces littoraux, les espaces boisés les plus significatifs et l'implantation de certains équipements (nouvelles routes et terrains de camping notamment).

Les espaces définis par la loi Littoral sont les suivants :

- la bande littorale des cent mètres,
- les coupures d'urbanisation,
- les espaces remarquables,
- les espaces proches du rivage,
- la zone maritime.

Au titre de la nature et de la qualité des évolutions propres à chacun de ces espaces, on retrouve les notions suivantes :

- l'extension limitée,
- les hameaux nouveaux intégrés à l'environnement,
- la continuité,
- les aménagements légers,
- la capacité d'accueil.

2-1 LES RÈGLES GÉNÉRALES D'ORIENTATION ET DE LIMITATION DE L'URBANISATION

Pour les communes littorales, la loi définit différents types d'espaces, et institue des régimes différents d'occupation du sol selon ces espaces.

Sur le territoire communal dans son ensemble, l'extension de l'urbanisation est possible, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement, soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, à condition de prévoir des espaces naturels présentant le caractère d'une coupure d'urbanisation, et à l'exception de constructions ou installations liées aux activités agricoles ou forestières qui seraient incompatibles avec le voisinage des zones habitées.

Dans les espaces proches du rivage, est admise uniquement une extension limitée et justifiée de l'urbanisation. Le SCoT doit permettre d'appréhender l'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage de manière globale et non pas à l'échelle communale.

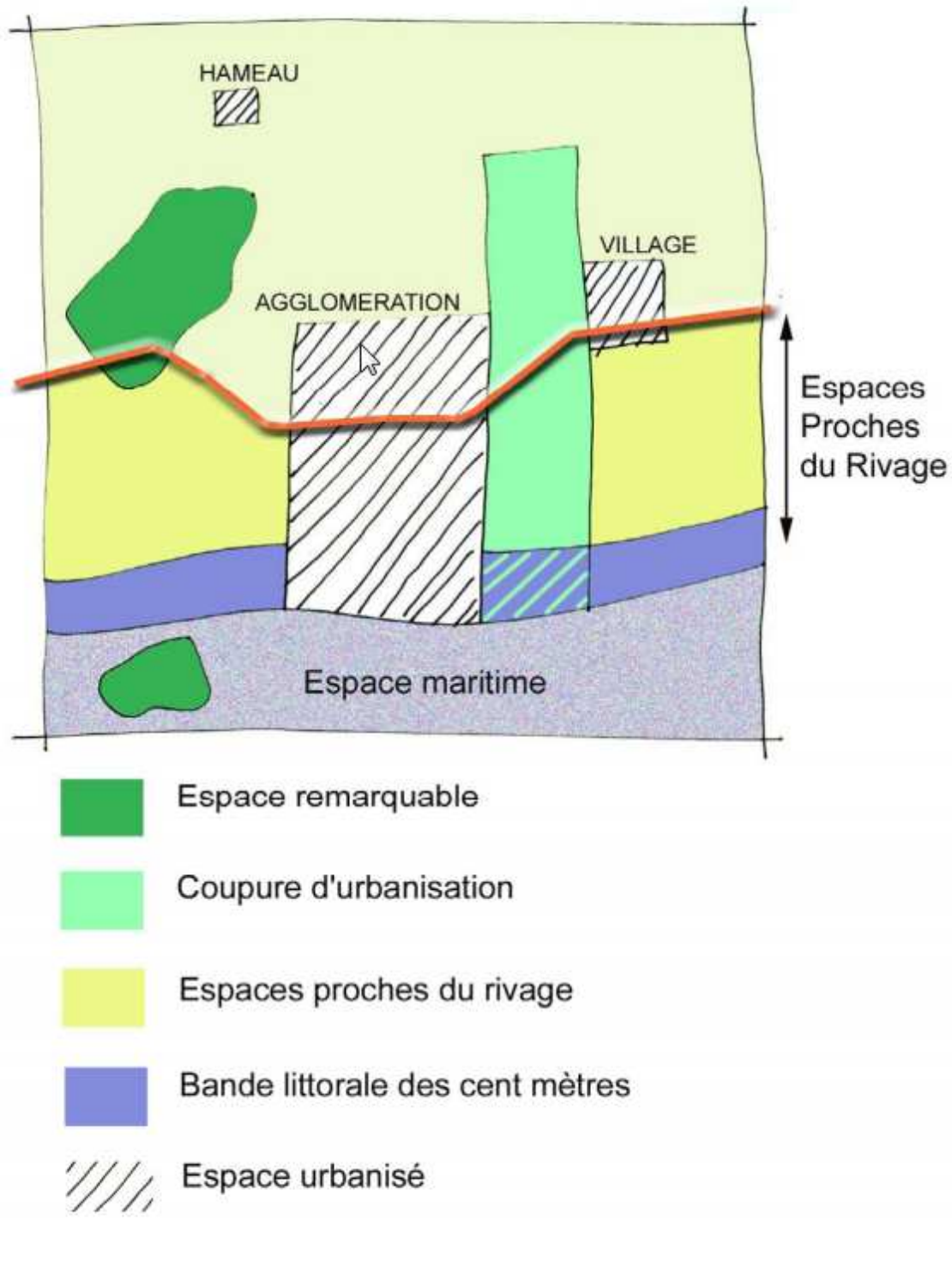
Dans la bande littorale ayant une largeur minimale de 100 mètres, le principe est l'interdiction totale des constructions et installations en dehors des espaces déjà urbanisés (y compris des campings).

2-2 LES RÈGLES DE PROTECTION SPÉCIFIQUES

Elles portent sur trois types d'espaces et concernent la totalité du territoire communal (et non la seule zone littorale de la commune) :

- les espaces et paysages remarquables, qui ne peuvent faire l'objet que d'aménagements légers nécessaires à leur gestion, à leur mise en valeur notamment économique ou, le cas échéant, à leur ouverture au public,
- les espaces boisés les plus significatifs, qui doivent être préservés et protégés,
- et les nouveaux équipements (routes, campings) dont l'implantation fait l'objet de dispositions particulières.

LES ESPACES DE LA LOI « LITTORAL »



3- COMMUNE LITTORALE

3-1 DEFINITION

Les communes littorales sont définies par l'article L.321-2 du Code de l'Environnement comme les communes de métropole et des départements d'outre-mer :

- riveraines des mers et océans, des étangs salés, des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares,
- riveraines des estuaires et des deltas lorsqu'elles sont situées en aval de la limite de salure des eaux et participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux. La liste de ces communes est fixée par décret en Conseil d'Etat, après consultation des conseils municipaux intéressés.

De plus, l'article L. 146-1 du Code de l'Urbanisme permet à des communes non littorales, mais qui participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux, de demander l'application des dispositions particulières au littoral sur le territoire communal. La demande s'effectue auprès du Préfet et donne lieu à un décret en Conseil d'État après avis du Conservatoire du Littoral et des Rivages Lacustres.

3-2 LES COMMUNES RIVERAINES DES MERS ET DES OCEANS

Les communes riveraines des mers et océans sont des communes littorales. Conformément à l'article L.2111-4 du Code Général de la Propriété des Personnes Publiques, le rivage de la mer est constitué par tout ce qu'elle couvre et découvre, c'est à dire jusqu'où les plus hautes mers peuvent s'étendre en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles.

3-3 LES COMMUNES RIVERAINES DES ETANGS SALES

Les dispositions particulières au littoral s'appliquent aux communes riveraines des étangs salés sans condition de superficie de ces étangs. Il résulte d'un raisonnement par analogie avec la jurisprudence applicable en matière de domanialité publique, que trois conditions sont nécessaires et suffisantes pour définir un étang salé :

- contenir des eaux salées,
- être peuplé de poissons de mer,
- être en communication directe, naturelle et permanente avec la mer.

3-4 CHAMP D'APPLICATION DE LA LOI LITTORAL DANS LES COMMUNES LITTORALES

A l'exception des dispositions pour lesquelles le champ géographique est explicitement restreint, les dispositions particulières au littoral figurant aux articles L.146-1 à L.146-9 du Code de l'Urbanisme s'appliquent à l'intégralité du territoire communal.

3-5 LES COMMUNES LITTORALES DU SCoT DE L'AGGLOMERATION DE MONTPELLIER

Sur le territoire du SCoT de la Métropole de Montpellier, la loi est applicable sur trois communes : Villeneuve-lès-Maguelone pour ses façades lagunaire et maritime, et Lattes et Pérols pour leur façade lagunaire.

B- PRINCIPALES NOTIONS

1- LA CAPACITE D'ACCUEIL

1-1 TEXTE APPLICABLE

Article L.146-2 du Code de l'Urbanisme :

"Pour déterminer la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser, les documents d'urbanisme doivent tenir compte :
- de la préservation des espaces et milieux mentionnés à l'article L. 146-6,
- de la protection des espaces nécessaires au maintien ou au développement des activités agricoles, pastorales, forestières et maritimes,
- des conditions de fréquentation par le public des espaces naturels, du rivage et des équipements qui y sont liés.
Dans les espaces urbanisés, ces dispositions ne font pas obstacle à la réalisation des opérations de rénovation des quartiers ou de réhabilitation de l'habitat existant, ainsi qu'à l'amélioration, l'extension ou la reconstruction des constructions existantes.
Les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme doivent prévoir des espaces naturels présentant le caractère de coupure d'urbanisation".

1-2 DEFINITION

La notion de capacité d'accueil au titre de la Loi Littoral ne recouvre pas seulement une capacité en nombre d'hébergements, mais concerne également l'utilisation de l'espace. Elle détermine la part de l'urbanisation existante ou à venir, par rapport à celle des espaces non urbanisés (naturels, agricoles ou forestiers). Elle met en relation la pression de l'urbanisation qui s'exerce sur un territoire avec la capacité de ce territoire à la recevoir, au vu notamment de ses caractéristiques géographiques, de ses ressources naturelles et de sa particularité paysagère.

La fragilité environnementale du littoral implique de mesurer le plus finement possible la capacité d'accueil des populations permanentes et saisonnières, ainsi que les équipements nécessaires pour les accueillir. Les espaces naturels sont particulièrement sensibles à la fréquentation humaine. En dehors de leur valeur agricole ou paysagère, ils sont aussi le support de nombreuses activités humaines qui valorisent leur dimension de patrimoine. Leur délimitation, ainsi que les modes de valorisation et de gestion de ces espaces par rapport à la fréquentation publique, devront être déterminés en fonction de la capacité d'accueil du territoire. L'évaluation de cette capacité d'accueil relève de la politique d'aménagement locale et doit être prise en charge par les collectivités locales, et plus particulièrement par l'organisme en charge de l'élaboration des SCoT. Cette évaluation doit se faire dans le respect du principe d'équilibre entre urbanisation et préservation de l'espace rural, et dans le respect également de l'environnement par une utilisation économe et équilibrée des différents espaces.

1-3 PROBLEMATIQUES SPECIFIQUES AU LITTORAL

1-3-1 La pression de l'urbanisation

Le département de l'Hérault connaît depuis plusieurs dizaines d'années un phénomène de « littoralisation» de la population qui touche plus particulièrement, pour ce qui concerne la métropole de Montpellier, les communes de Lattes, Pérols et Villeneuve-lès-Maguelone. Cette dynamique, qui s'inscrit dans un littoral particulièrement vulnérable, nécessite une réflexion d'ensemble sur les limites des zones urbanisées ou à urbaniser, compatibles avec le maintien de l'économie littorale et agricole, et la qualité des paysages et des milieux naturels.

1-3-2 La fréquentation saisonnière des plages

De nombreuses personnes fréquentent chaque jour en période estivale les plages du littoral, et en particulier la plage du lido de Villeneuve-lès-Maguelone. Les conditions de leur accueil et la canalisation de ces flux impliquent des mesures particulières à prendre, tant du point de vue réglementaire que par la mise en œuvre de mesures compensatoires.

1-3-3 La qualité des eaux côtières

Elle est largement tributaire du fonctionnement hydraulique du bassin versant, ainsi que des activités humaines à proximité. Ceci pose la question de l'entretien des espaces naturels et de leur exploitation. La prolifération d'algues au niveau des étangs, due principalement à l'agriculture et à des phénomènes de pollution en amont sur les cours d'eau qui s'y déversent, a montré la nécessité d'une vigilance particulière dans la gestion des activités sur le territoire des communes concernées, mais aussi au-delà puisque le problème de la qualité des eaux dépasse largement les limites administratives.

Dans les étangs littoraux, l'eutrophisation peut en effet conduire à des déséquilibres appelés "malaïgues", qui apparaissent principalement en été à partir du mois de juin. Les eaux lagunaires deviennent turbides et changent de couleur. Habituellement vertes, elles " virent " au rouge ou au blanc, parfois au brun. Cette modification s'accompagne d'un dégagement nauséabond d'hydrogène sulfuré et surtout d'une disparition de l'oxygène dissous dans l'eau, rendant celle-ci impropre à la vie de la plupart des organismes aquatiques.

Ce phénomène de dystrophie découle de l'intense travail effectué par les bactéries pour minéraliser la matière organique accumulée dans les étangs. Cette accumulation, et donc l'augmentation constatée de la fréquence du phénomène de "malaïgue", est favorisée par l'accroissement des activités humaines sur les bassins versants, qui provoque un enrichissement de l'eau en nitrates et en phosphates.

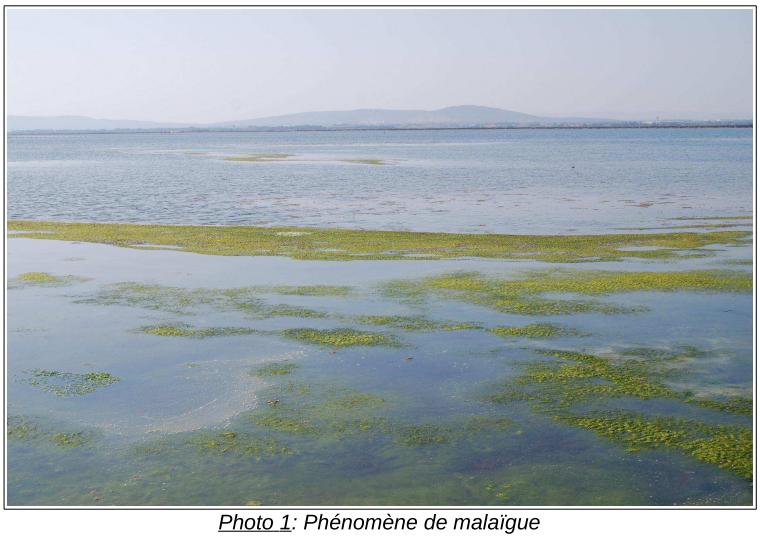


Photo 1: Phénomène de malaïgue

Les zones humides ont un rôle essentiel de réservoir de biodiversité. Elles participent également à l'amélioration de la qualité des eaux et à la régulation hydraulique. Les complexes lagunaires participent à l'épuration et à la filtration des eaux douces en provenance de bassins versants souvent fortement urbanisés, améliorant ainsi la qualité physico-chimique et bactériologique des eaux arrivant sur le littoral. Ces zones humides situées à l'interface entre les milieux terrestres et aquatiques, possède un pouvoir d'auto-épuration des nutriments, des bactéries et des toxiques grâce notamment à la présence de roselières. Elles peuvent également constituer des réservoirs d'écrêtage ou d'étalement de crue, et protéger ainsi certaines zones urbanisées des communes littorales.

1-3-4 L'érosion marine et les risques associés

L'ensemble de la côte du secteur est touché avec plus ou moins d'intensité par le phénomène d'érosion marine dû à l'action de la houle, à la diminution d'apports sédimentaires des principaux fleuves, et notamment du Rhône, et à l'élévation relative du niveau de la mer. La prise en compte de cet aléa et du risque de submersion marine, aggravé par les perspectives d'augmentation du niveau de la mer, doit se traduire par une réflexion sur des stratégies de reconquête et de préservation des zones inondables. La réflexion stratégique du SCoT doit permettre de fixer des objectifs de prévention et de précaution en fonction de la connaissance des risques avérés sur le territoire.

Photo 2 : Travaux de réensablement de la plage de Maguelone en mars 2014

1-4 PROPOSITION DE METHODE D'ANALYSE

La réalisation de diagnostics de territoire à des échelles pertinentes permet de décrire la situation actuelle (environnementale, sociale, culturelle et économique) et les tendances, de manière à dégager les enjeux et les objectifs de développement durable des territoires. Cette démarche de diagnostic s'appuie sur un certain nombre de critères permettant d'aborder la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser au regard de ces enjeux.

Les critères proposés sont les suivants :

- Prise en compte de l'organisation de l'espace (analyse des formes urbaines, déséquilibres entre secteurs urbanisés et zones naturelles et agricoles, évaluation des capacités de densification, ainsi que des liens entre communes littorales et arrière-pays pour un aménagement de l'espace cohérent et équilibré),

- Respect du caractère des lieux (éléments de caractérisation des paysages naturels, agricoles et bâtis, de leur histoire et de leur évolution, de manière à définir le caractère des lieux et ainsi à mieux intégrer les formes nouvelles de constructions, d'aménagements ou d'équipements),

- Préservation des milieux naturels, impact de la fréquentation touristique de certains sites (caractérisation des milieux naturels, de leur valeur patrimoniale, de leurs fonctions et de leur sensibilité de manière à identifier et à localiser les enjeux de préservation ou de réhabilitation, et à maîtriser l'impact de la fréquentation de ces espaces particulièrement fragiles sur ce littoral à la topographie basse),

- Intégration dans le paysage (identification des forces et des fragilités des paysages, de manière à dégager les enjeux en matière d'aménagement qualitatif du territoire),

- Préservation ou amélioration de la qualité des eaux (intégration des objectifs liés à la qualité des

eaux souterraines et superficielles, dans les réflexions sur l'assainissement et sur le traitement des pollutions superficielles),

- Prise en compte des risques naturels (identification des enjeux liés principalement aux risques d'inondation, de submersion marine et d'érosion côtière imposant certaines règles d'urbanisme).

Des mesures d'accompagnement pour limiter l'effet du développement sur le territoire pourront être préconisées. La mise en place, par exemple, d'un réseau cohérent de pistes cyclables constitue un exemple d'application pratique de gestion de la fréquentation, en prenant en compte la sensibilité des milieux, leur valeur patrimoniale et leur valorisation.

1-5 PRISE EN COMPTE DANS LE SCoT

Le SCoT détermine la capacité d'accueil en fonction d'un diagnostic global sur l'ensemble du territoire, comprenant à la fois les communes littorales et l'arrière-pays. L'élaboration d'un projet de territoire doit être réalisée en vérifiant la compatibilité entre les objectifs et la capacité d'accueil spatiale de ce territoire. Des mesures compensatoires peuvent être envisagées pour limiter l'impact de ce développement futur.

Le SCoT fixe des orientations qui s'imposent aux PLU et identifie, sur les communes littorales :
• les agglomérations et villages existants
• les espaces remarquables,
• les espaces proches du rivage,
• les coupures d'urbanisation,
• les espaces où l'extension de l'urbanisation est envisageable.

C'est le SCoT qui précise la capacité d'accueil des différents espaces et notamment les conditions d'extension limitée de l'urbanisation en espaces proches du rivage. Formellement, la capacité d'accueil est précisée dans le rapport de présentation du SCoT et dans la partie explicative du PADD retenu.

2- AGGLOMERATION, VILLAGE ET HAMEAU

2-1 TEXTE APPLICABLE

Article L.146-4-I du Code de l'Urbanisme :

"L'extension de l'urbanisation doit se réaliser soit en continuité avec les agglomérations et les villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement. Par dérogation aux dispositions de l'alinéa précédent, les constructions ou installations liées aux activités agricoles ou forestières qui sont incompatibles avec le voisinage des zones habitées peuvent être autorisées, en dehors des espaces proches du rivage, avec l'accord du préfet après avis de la commission départementale des sites, perspectives et paysages. Cet accord est refusé si les constructions ou installations sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux paysages.
Les dispositions du premier alinéa ne font pas obstacle à la réalisation de travaux de mise aux normes des exploitations agricoles, sous réserve d'une non-majoration des effluents agricoles d'origine animale".

Conformément à l'article L.146-4-I, dans les communes littorales, l'extension de l'urbanisation doit se réaliser soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement.

Ainsi, seules peuvent être autorisées les constructions en continuité avec les zones déjà urbanisées, caractérisées par une densité significative des constructions. Aucune construction ne peut en revanche être autorisée, même en continuité avec d'autres constructions, dans les zones d'urbanisation diffuse éloignées des agglomérations. Les nouvelles constructions dans les secteurs d'urbanisation diffuse sont donc interdites, des constructions éparses ne pouvant servir de point d'accroche à de nouvelles constructions.

2-2 DEFINITIONS ET CRITERES DE DELIMITATION

2-2-1 Notion d'agglomération

La notion d'agglomération, au sens de l'article L. 146-4 I du Code de l'Urbanisme, se définit comme un ensemble à caractère urbain composé de quartiers centraux d'une densité relativement importante, comprenant un centre-ville et des quartiers de densité moindre, et présentant une continuité dans le tissu urbain.

Photo 3 : Vue d'ensemble de l'agglomération de Lattes-centre

L'agglomération se limite généralement au bourg de la commune, ce qui exclut d'y intégrer les périphéries séparées de celui-ci par des espaces naturels ou d'habitats diffus. Un ensemble d'habitations situé à l'extérieur d'un village et dépourvu des équipements ou lieux collectifs qui caractérisent un bourg ne constitue pas une agglomération. De même, quelques constructions dispersées situées en périphérie d'un village ne constituent pas une agglomération. Le juge regarde la distance et les éventuelles coupures

physiques (route à grande circulation, voie ferrée, etc...) séparant une zone d'habitation d'une agglomération ou d'un village pour évaluer la continuité de l'urbanisation constitutive de l'agglomération.

2-2-2 Notion de village

Un village est une agglomération rurale, un groupe d'habitations qui s'organise autour d'un noyau traditionnel, assez important pour avoir une vie propre tout au long de l'année, ce qui exclut les secteurs à vocation touristique de type PRL (Parc Résidentiel de Loisirs) ou les lotissements composés de résidences secondaires. On retrouve ainsi des notions de composition urbaine et de caractère historique de l'urbanisation. Le village se distingue du hameau par une taille plus importante et par le fait qu'il accueille encore ou a accueilli des éléments de vie collective, une place de village, une église, quelques commerces de proximité (boulangerie, épicerie) ou service public par exemple, même si ces équipements n'existent plus compte tenu de l'évolution des modes de vie. La présence isolée d'un seul de ces éléments est insuffisante. Ce qui caractérise le village en termes de composition, c'est son unité caractérisée par la continuité du bâti, par l'organisation et l'implantation spatiale le long des voies et des espaces publics.

2-2-3 Notion de hameau existant et hameau nouveau intégré à l'environnement

Pour définir un hameau, il convient de se référer aux critères cumulatifs suivants :

- un nombre de constructions limité (une dizaine ou une quinzaine de constructions au maximum) destiné principalement à l'habitation,
- regroupé et structuré,
- isolé et distinct du bourg ou du village.

Un hameau existant est donc un petit groupe d'habitations formant un lieu de vie situé à l'écart d'une agglomération ou d'un village. Il est rattaché pour son fonctionnement quotidien à un village ou une agglomération qui comportent les équipements, services et administrations nécessaires, ce qui n'est pas le cas du hameau.

Les dispositions particulières au littoral ont pour objectif de lutter contre le mitage des espaces littoraux. Dès lors, la création de hameaux nouveaux intégrés à l'environnement, qui autorise une urbanisation limitée des espaces littoraux en dehors des agglomérations et villages existants, peut être envisagée, mais doit demeurer exceptionnelle et répondre à une nécessité bien déterminée (économique ou environnementale par exemple) ou à un concept d'aménagement. Il sera donc important de justifier les raisons pour lesquelles l'opération envisagée n'est pas réalisée en continuité des agglomérations ou villages existants. Une vocation précise du projet doit être définie et justifiée. **Dans tous les cas, cette forme urbaine qui ne peut dépasser une quinzaine de constructions, doit faire l'objet d'un projet global. Elle ne peut en aucun cas être assimilée à un village et donner lieu, par la suite, à des perspectives d'extension de l'urbanisation en servant de base à une urbanisation future.**

Un hameau nouveau pourra être construit dans un site vierge ou à partir de quelques bâtiments isolés existants. Il ne pourra toutefois pas être envisagé dans les espaces remarquables, dans les coupures d'urbanisation ou dans la bande littorale des 100 mètres.

Les caractéristiques locales du hameau doivent être prises en compte, la tradition des types d'habitat implantés dans la région faisant référence. Le juge examinera que le projet présente les caractéristiques des hameaux traditionnels du secteur. Le projet de hameau nouveau devra être accompagné d'une proposition précise d'intégration environnementale, architecturale et paysagère, mais également de prise en compte de la capacité d'accueil du site. La réflexion à mener insistera sur le respect des enjeux environnementaux et sur le faible impact visuel du projet. Le projet devra être étudié en tenant compte des capacités des équipements existants ou à renforcer (voirie et réseaux divers), sans être trop éloigné d'une voirie publique existante, afin d'éviter toute dispersion préjudiciable aux espaces naturels.
En application de l'article L.111-1-2 du Code de l'Urbanisme, il n'est pas possible de créer des hameaux nouveaux intégrés à l'environnement dans les communes littorales non pourvues d'un plan local d'urbanisme. Des secteurs spécifiques pour les zones d'implantation des hameaux nouveaux intégrés à l'environnement avec un règlement adapté devront donc être créés. Les procédures envisageables pour la réalisation d'un projet de hameau nouveau intégré à l'environnement se présenteront sous la forme :

- d’une orientation d’aménagement très précise au PLU,
- d’un permis groupé,
- d’un lotissement permettant l’urbanisation en une seule et unique tranche, sans qu’aucune forme d’extension ne soit possible.

Le SCoT peut prévoir un projet de hameau. Il pourra dans ce cas établir les éléments de réflexion visant à préciser les modalités d’intégration à l’environnement et les principes de composition urbaine et paysagère (hauteur, architecture, type d’implantation, occupation des espaces libres, etc...).

2-2-4 Notion de zone urbanisée non support d’extension d’urbanisation

Si l'article L.146-4-I du Code de l'Urbanisme fait uniquement référence aux agglomérations, aux villages et aux hameaux nouveaux, il existe en revanche parfois d'autres formes d'urbanisation.

Ainsi, en plus du hameau, que la circulaire du 14 mars 2006 définit comme un petit groupe d'une dizaine à une quinzaine d'habitations, des secteurs plus importants, mais qui ne peuvent être qualifiés d'agglomération ou de village, existent dans certaines communes. La particularité de ces zones est qu'elles peuvent être densifiées en accueillant quelques constructions à l'intérieur de leur périmètre urbanisé, mais qu'elles ne peuvent pas être étendues en dehors de celui-ci.

Par exemple, une zone regroupant 250 maisons individuelles édifiées dans un lotissement constitué par les hameaux des Boucanes, des Pêcheries, des Tuileries, des Sirènes et des Sports, sur la commune de Lacanau ne constitue ni une agglomération, ni un village existant *(CAA de Bordeaux, 6 novembre 2003, Saulnes immobilier).*

2-2-5 Notion de zone d’urbanisation diffuse

En application de l’article L.146-4-I du Code de l’Urbanisme, les zones d’urbanisation diffuse ne peuvent être confortées par aucune construction supplémentaire. Le juge administratif sanctionne ainsi régulièrement des autorisations d'urbanisme, ou le zonage de documents locaux d'urbanisme, qui favorisent le mitage ou l'urbanisation dispersée, comme par exemple un projet de construction d’une maison d’habitation dans une zone d’habitat diffus, qui ne peut être qualifiée ni d'agglomération, ni de village.

De la même manière, un secteur ne se caractérise pas, malgré la présence dans un rayon de deux cents mètres autour de ce terrain, d’environ vingt-cinq maisons, par une densité significative des constructions, et constitue par conséquent une zone d’urbanisation diffuse.

2-3 LES REGLES APPLICABLES

2-3-1 Urbanisation et continuité

L’extension de l’urbanisation des agglomérations et villages existants est soumise au respect de la notion de continuité qui s’applique à l’intégralité du territoire des communes littorales. Cette notion a pour but de favoriser une gestion économe de l’espace en luttant contre le mitage.

La continuité avec l’espace urbanisé d’un village ou d’une agglomération existante procède de la mise en œuvre de deux critères :

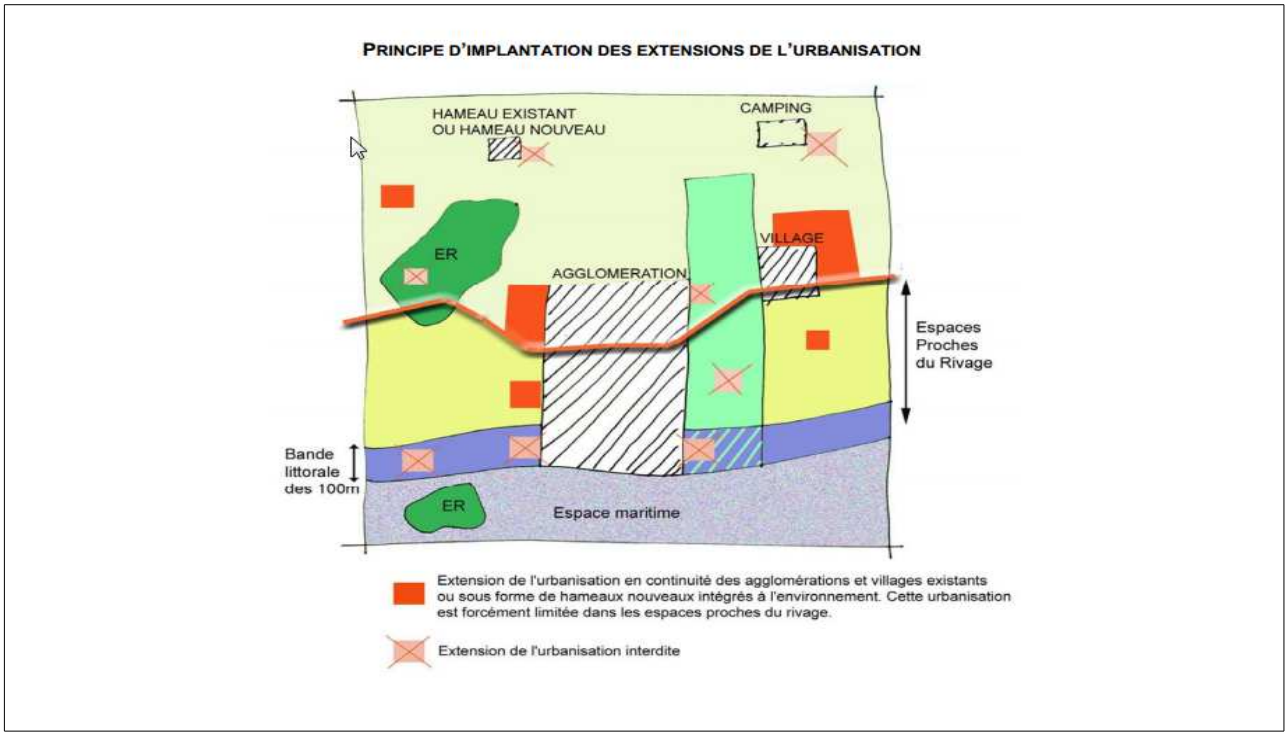
- la distance du terrain par rapport au village ou l’agglomération,
- la configuration des espaces séparant le terrain de l’agglomération ou du village,
- l’urbanisation éventuelle des parcelles immédiatement contigües au projet.

Il y a continuité si l’extension prévue est directement contiguë à un espace urbanisé. En revanche, la distance et l’obstacle physique (route large, voie de chemin de fer, rivière ou canal) constituent les deux critères disqualifiant la notion de continuité et limitant l’extension de l’urbanisation. En matière de distance,

bien qu'il soit difficile de donner un seuil quantitatif, la continuité semble toutefois difficile à établir au-delà d'une bande de 80 mètres d'espace naturel ou agricole par rapport à l'espace urbanisé le plus proche. Ainsi, le juge considère qu'il n'y a pas continuité lorsqu'une construction se situe à 200 mètres du lieu-dit le plus proche et en est séparée par une voie communale.

2-3-2 Extension de l'urbanisation

Sur la base de la jurisprudence spécifique à l'article L.146-4-I, et notamment de l'arrêt n°306946 du Conseil d'Etat du 27 juillet 2009, Commune du Bono, il est possible d'affirmer que toute urbanisation se situant en limite externe d'une partie actuellement urbanisée d'une commune littorale (agglomération, village), constitue une extension. A l'inverse, une construction située à l'intérieur d'une partie actuellement urbanisée d'une commune littorale, ne constitue pas une extension d'urbanisation, mais une densification.



En dehors des bâtiments agricoles, trois cas de figure existent dans le cadre de l'application de l'article L.146-4-I :

- la possibilité de construire à l'intérieur et en continuité des agglomérations et des villages,
- la possibilité de construire à l'intérieur des hameaux et des secteurs plus grands que les hameaux, mais qui ne peuvent être qualifiés de villages ou d'agglomérations (lotissements, regroupements de hameaux…),
- l'interdiction de construire dans les autres secteurs de la communes (zones d'urbanisation diffuse, d'habitat dispersé, etc...).

Ainsi, constituent selon le juge une extension de l'urbanisation :

- la création d'un parking de 1 800 m2 en bordure de route, un appontement public et une promenade publique,
- une installation agricole générant une surface hors oeuvre brute de 1228m2,
- un bâtiment vinicole,
- une STEP composée de deux bâtiments et de bassins qui forment un ensemble construit doit respecter les dispositions de l'article L.146-4-I,
- une aire d'accueil des gens du voyage,
- un cimetière, puisqu'il est généralement ceint d'un mur, dispose d'un parking et peut accueil un bâtiment,

- des installations photovoltaïques au sol nécessitant des constructions techniques,
- une serre permanente,
- une centrale thermique,
- des éoliennes.

Cependant, la jurisprudence accepte quelques exceptions :

- l'extension d'une maison d'habitation existante de 44 m² par l'adjonction d'une pièce de 8m2 et la reconstruction d'un bâtiment annexe de 12 m²,
- une station de pompage,
- un projet de liaison routière.

Le SCoT peut limiter la proportion des extensions (en % par rapport à l'existant) ou fixer la surface maximale de la construction suite à l'extension (en m²).

2-3-3 Les constructions autorisées dans les différents espaces

Sous réserve des dispositions spécifiques applicables dans les espaces proches du rivage et la bande des 100 mètres, sont autorisées :

- les constructions situées à l'intérieur et en continuité des agglomérations et villages,
- les constructions situées à l'intérieur des zones urbanisées non support d'urbanisation, à condition que l'implantation de ces constructions ne remette pas en cause la taille relativement modeste du hameau. Par conséquent, l'extension de l'urbanisation aux franges de ces zones urbanisées existantes n'est pas possible.

Dans les autres secteurs de la commune (zones non urbanisées et zones d'urbanisation diffuse éloignées des agglomérations et villages), ne sont autorisées que :

- les constructions ou installations liées aux activités agricoles ou forestières incompatibles avec le voisinage des zones habitées, sous réserve de l'accord du préfet après avis de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites, et en dehors de l'espace proche du rivage,
- les travaux de mise aux normes des exploitations agricoles, à condition que les effluents d'origine animale ne soient pas accrus,
- les extensions limitées des constructions existantes,
- les reconstructions à l'identique de bâtiments dans les conditions définies à l'article L. 111-3 du Code de l'Urbanisme.

Concernant la construction en zone agricole, en dehors de la dérogation évoquée précédemment, les agriculteurs ne peuvent installer leurs hangars et autres installations et leur maison d'habitation qu'en respectant le principe de continuité par rapport à une agglomération ou un village ou sous forme de hameau nouveau intégré à l'environnement.

2-4 PRISE EN COMPTE DANS LE SCoT

Le SCoT devra définir les villages, agglomérations, hameaux existants et projets de hameaux nouveaux, et identifier cartographiquement les limites de chacun de ces espaces. Cet exercice doit permettre de disposer d'une détermination de l'emprise spatiale des espaces urbanisés (et d'une description de leur typologie), en faisant bien la différence entre les espaces urbanisés des agglomérations et villages (L.146-4.I) et les espaces urbanisés hors agglomération ou villages (soumis au L.146-4.III). Il appartient au SCoT de définir les critères qui caractérisent une agglomération ou un village existant (population permanente, services publics et privés, fonctions et structures urbaines) et indiquer ce qui les distingue des autres formes d'urbanisation.

3- COUPURE D'URBANISATION

3-1 TEXTE APPLICABLE

Alinéa 3 de l'article L.146-2 du code de l'urbanisme :

"Les schémas directeurs et les plans locaux d'urbanisme (PLU) doivent prévoir des espaces naturels présentant le caractère d'une coupure d'urbanisation".

3-2 DEFINITION ET CRITERE DE DELIMITATION

L'organisation spatiale d'un territoire doit comporter des espaces naturels et/ou agricoles présentant le caractère de coupures d'urbanisation, dont l'objectif est de séparer les différentes parties agglomérées et d'empêcher l'urbanisation de l'intégralité du front de mer ou des étangs.

Les coupures d'urbanisation doivent être délimitées sur l'intégralité du territoire de la commune littorale. Elles peuvent être constituées d'une seule parcelle ou d'espaces beaucoup plus vastes en fonction des enjeux du territoire et de la configuration des lieux. Ces coupures d'urbanisation peuvent être identifiées non seulement en largeur le long du rivage mais également en profondeur vers l'intérieur des terres.

Afin d'apprécier si l'espace naturel présente le caractère de coupure d'urbanisation, il convient d'examiner :

- le caractère naturel de l'espace, qui peut comprendre quelques constructions, mais doit demeurer essentiellement naturel,
- la configuration des lieux (caractéristiques des espaces contigus, desserte par les réseaux...).

Une coupure d'urbanisation répond à des critères généraux :

- l'homogénéité physique,
- l'autonomie de fonctionnement,
- l'étendue suffisante pour permettre sa gestion et assurer sa pérennité.

La coupure d'urbanisation est par définition un espace naturel ou agricole non urbanisé. Elle peut néanmoins être délimitée sur des espaces où existent certaines formes d'urbanisation mais qui, dans un rapport de proportionnalité, ne remettent pas en cause les caractéristiques naturelles ou agricoles dominantes de l'espace. A l'inverse, des espaces trop restreints, en partie urbanisés, n'ont généralement pas vocation à être reconnus comme coupure d'urbanisation.

Photo 4: Coupure d'urbanisation entre Lattes-centre et Boirargues

Dans certaines communes fortement urbanisées où les coupures vertes sont rares, le juge a reconnu qu'un golf (partie non bâtie) constituait une coupure d'urbanisation.

Sur le Bassin d'Arcachon, le Conseil d'Etat considère qu'un espace naturel relié directement au rivage, même sans valeur paysagère spécifique et classé (à tort) en zone urbanisable du POS, est une coupure d'urbanisation. Cette appréciation s'appuie sur le fait que cet espace naturel situé en bordure du bassin constitue une des rares coupures d'urbanisation dans le secteur des communes d'Andernos et de Lanton *(CE, 23 avril 2001, SARL Girondine de travaux immobiliers)*.

Il est très important de bien justifier les coupures d'urbanisation dans le rapport de présentation du SCoT qui devra également les identifier sur une carte. L'obligation de prévoir des coupures d'urbanisation s'apprécie au niveau de l'ensemble du territoire des communes littorales dans le cadre de l'élaboration d'un SCoT.

3-3 REGLES APPLICABLES

Les coupures d'urbanisation n'ont pas vocation à accueillir de nouvelles constructions ni d'extension de l'urbanisation. Lorsque la vocation d'une coupure d'urbanisation est définie par le SCoT, les constructions existantes, directement liées à la vocation définie de ces espaces, peuvent être adaptées, rénovées, ou recevoir une extension limitée. Ces projets doivent faire l'objet d'un examen au cas par cas sur justification de leur compatibilité avec les fonctions et la vocation de la coupure. Il appartient au SCoT de préciser les limites et les possibilités d'évolution. Celles-ci peuvent s'inspirer de la réglementation concernant les espaces remarquables : réfection possible des bâtiments existants, extension limitée des bâtiments nécessaires aux activités économiques compatibles avec l'espace remarquable.

Il appartient également au SCoT de prévoir d'éventuelles dérogations, comme par exemple :

- le changement de destination sans extension des constructions existantes d'intérêt patrimonial et architectural, s'il est lié à la vocation de ces espaces,
- les équipements publics d'infrastructures d'intérêt général, dont la localisation répond à une nécessité technique impérative.

De manière générale les coupures d'urbanisation ne peuvent accueillir des terrains de camping, des caravanes ou un parc résidentiel de loisirs. Pour les terrains de camping existants, seuls les travaux d'entretien et de réfection sont autorisés. Il faut vérifier, au cas par cas, que l'aménagement éventuellement autorisé n'est pas en contradiction avec la protection des paysages et la préservation de la biodiversité. Dans les coupures d'urbanisation, les extensions de l'urbanisation sont interdites, qu'elles soient conçues en continuité des agglomérations et villages ou en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement.

3-4 PRISE EN COMPTE DANS LE SCoT

Le SCoT délimite à une échelle intercommunale des coupures d'urbanisation d'intérêt communautaire et précise les modalités d'évolution des espaces urbanisés et des aménagements préexistants à l'intérieur de ces coupures (campings, exploitations agricoles, etc...). La préservation des espaces naturels ne dispense pas les SCoT de prévoir des coupures de dimension plus restreinte, qui peuvent être considérées comme des éléments de respiration du tissu urbain et non comme des coupures d'urbanisation au sens de l'article L.146-2 du Code de l'Urbanisme.

4- LES ESPACES PROCHES DU RIVAGE

4-1 TEXTE APPLICABLE

Article L.146-4-II du code de l'urbanisme :

"L'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage ou des rives des plans d'eau intérieurs doit être justifiée et motivée, dans le PLU, selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau.

Toutefois, ces critères ne sont pas applicables lorsque l'urbanisation est conforme aux dispositions d'un Schéma de cohérence territoriale ou d'un Schéma d'aménagement régional ou compatibles avec celles d'un Schéma de mise en valeur de la mer.

En l'absence de ces documents, l'urbanisation peut être réalisée avec l'accord du représentant de l'Etat dans le département. Cet accord est donné après que la commune a motivé sa demande et après avis de la commission départementale de sites appréciant l'impact de l'urbanisation sur la nature. Les communes intéressées peuvent également faire connaître leur avis dans un délai de deux mois suivant le dépôt de la demande d'accord. Le PLU doit respecter les dispositions de cet accord."

Les espaces proches du rivage n'ont pas vocation à accueillir une urbanisation importante, l'objectif étant d'éviter une urbanisation linéaire le long du littoral et d'inciter à réaliser l'urbanisation nouvelle en zone rétro-littorale.

4-2 DEFINITION ET CRITERES DE DELIMITATION

La délimitation des espaces proches du rivage résulte d'une appréciation qualitative et d'une approche multicritère qui tient compte du particularisme du rivage concerné. Pour déterminer si une zone peut être qualifiée d'espace proche du rivage, il convient d'analyser, de manière combinée et non pas cumulative, les critères suivants :

- la distance séparant cette zone du rivage de la mer ou des étangs ;
- les caractéristiques des espaces séparant les terrains de la mer : caractère urbanisé ou non, existence d'une coupure physique (voie de chemin de fer, autoroute, route etc...), relief et configuration des lieux, influence maritime à travers la notion de paysage maritime et littoral ;
- l'existence d'une co-visibilité entre les secteurs concernés et la mer. La visibilité est donc appréciée aussi bien depuis le rivage que depuis l'intérieur des terres.

4-2-1 La distance

Dans les espaces déjà urbanisés, cette méthode conduira en général à considérer que seule la partie la plus proche du rivage est située en espaces proches du rivage (par exemple de 800 à 1000 m). En revanche lorsque le rivage est bordé d'espaces naturels, même supportant quelques constructions éparses, de plus vastes espaces pourront être considérés comme proches du rivage sans toutefois dépasser 2000 à 3000 m, les ambiances maritimes se diluant fortement au-delà de cette distance.

Ce critère de distance est toutefois pondéré par les critères de co-visibilité et la présence éventuelle d'une urbanisation entre le terrain en cause et le rivage. Des espaces situés à quelques centaines de mètres de la mer peuvent ainsi ne pas être considérés comme proches du rivage, alors que des espaces distants de plus de 2 000 mètres le seront en raison de l'existence d'une co-visibilité, et du caractère non urbanisé des terrains les séparant du rivage.

Le TA de Nice a ainsi considéré qu'un terrain situé à 1 500 mètres de la mer avec vue sur celle-ci, à l'arrière immédiat d'un espace boisé remarquable, ce dernier étant lui-même à proximité immédiate du rivage, se situe dans un espace proche du rivage (TA de Nice 24 juin 1997, M. Ecora c/ C. de Villeneuve-Loubet, n°97191).

Photo 5 : Etang de l'Estagnol au premier plan, situé au-delà de 2 000 m du littoral

4-2-2 La co-visibilité

Ce critère consiste à apprécier l'espace proche du rivage en fonction de la co-visibilité (depuis le rivage ou depuis l'intérieur des terres). Il est étroitement lié à la topographie du littoral offrant des perspectives plus ou moins lointaines de part et d'autre du littoral. Le critère de co-visibilité implique de vérifier si l'espace est visible depuis le rivage, mais aussi si la mer et/ou l'étang sont visibles à partir de ce secteur. La co-visibilité s'établit facilement à partir d'une analyse du relief et de la perception visuelle d'un observateur. Toutefois, l'absence de co-visibilité en raison de la présence d'un rideau d'arbres n'empêche pas un secteur d'être qualifié d'espace proche du rivage.

Le juge a en outre considéré que l'objectif d'urbanisation limitée visé par le II de l'article L. 146-4 implique que soit retenu dans sa totalité, comme espace proche du rivage, un territoire dont le développement urbain forme un ensemble cohérent. Ainsi si le critère de co-visibilité est à prendre en compte pour la définition d'un tel espace proche du rivage, il n'implique donc pas que chacune des parcelles situées au sein de l'espace ainsi qualifié soit situé en co-visibilité de la mer, dès lors que ces parcelles ne peuvent être séparées de l'ensemble cohérent dont elles font partie.

Photo 6: Co-visibilité à Lattes (vue du littoral depuis les coteaux de la Lironde)

Le critère de co-visibilité doit donc également prendre en compte la présence d'espaces urbains qui forment écran. Il est possible de délimiter des espaces proches du rivage en milieu urbanisé, le critère de co-

visibilité, s'il est essentiel, n'étant pas unique. La cohésion urbanistique, architecturale et paysagère des zones urbanisées des quartiers proches du rivage est un critère qui doit également être pris en compte. Dans ce cas, toute nouvelle construction en zone urbanisée de l'espace proche du rivage doit s'intégrer dans l'espace urbain environnant par le respect de la densité existante, de la hauteur, de la forme architecturale et de l'organisation du nouvel espace.

4-2-3 L'influence maritime

Il s'agit d'une analyse paysagère basée sur la prise en compte d'éléments spécifiques au milieu littoral (végétation caractéristique des milieux humides, lidos, présence de drainage, près salés, etc...). Ce critère intègre également les espaces littoraux présentant des caractéristiques du patrimoine maritime (présence de phare, mas conchylicoles, salins, etc...), ainsi que les espaces remarquables.

Photo 7: Paysage du milieu littoral (fossés de drainage, roseaux, prairie humide)

4-3 REGLES APPLICABLES

Si l'article L. 146-4 II s'applique indépendamment du caractère urbanisé ou non de l'espace dans lequel se situent les constructions envisagées, il convient cependant de distinguer selon que l'on se trouve en espaces urbanisés ou dans les espaces naturels proches du rivage et contigus à l'urbanisation existante :

- dans les espaces urbanisés, constituent des extensions de l'urbanisation les opérations qui étendent ou renforcent de manière significative l'urbanisation des quartiers périphériques ou modifient de manière importante les caractéristiques d'un quartier,
- dans les espaces non urbanisés, toute construction sera constitutive d'une extension de l'urbanisation et devra par conséquent être justifiée et limitée.

4-3-1 Extension de l'urbanisation justifiée et limitée

L'extension de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage doit être justifiée selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. Il conviendra d'expliciter le parti d'urbanisme sur ces secteurs et de préciser les raisons qui conduisent à urbaniser un secteur plutôt qu'un autre.

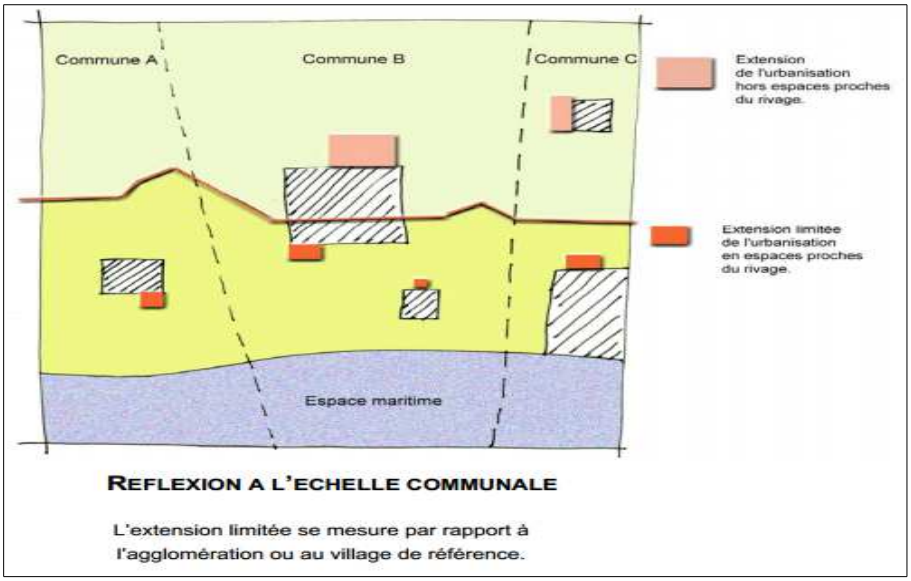
L'extension de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage doit également être limitée. Afin de déterminer si une extension de l'urbanisation est limitée, il convient d'analyser les critères suivants :

- l'importance des constructions projetées, ainsi que la surface de plancher générée par le projet et les aménagements liés,
- la densité de l'urbanisation existante,

- la destination des constructions projetées,
- le secteur d'implantation des constructions projetées.

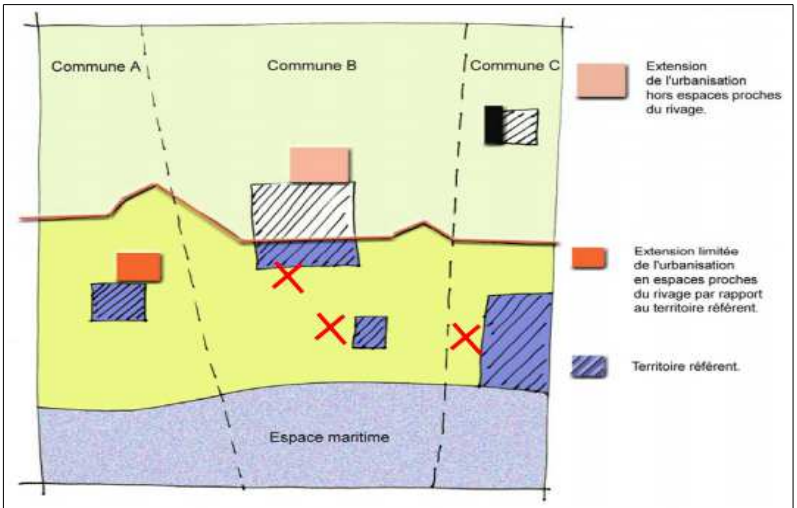
L'extension limitée se mesure en proportion par rapport au territoire urbanisé référent, ce qui permet ainsi d'envisager deux hypothèses :

- plusieurs communes choisissent de petites opérations limitées d'extension urbaine en zone proche du rivage, accolées aux urbanisations existantes (villages et agglomérations),
- une seule opération d'extension urbaine importante peut également être prévue, accolée à une seule agglomération. Cette extension est limitée en référence à l'ensemble des espaces urbanisés des communes situées dans ces espaces proches du rivage. Dans ce cas, toute extension en continuité des autres agglomérations est interdite.



REFLEXION A L'ECHELLE COMMUNALE

L'extension limitée se mesure par rapport à l'agglomération ou au village de référence.



REFLEXION A L'ECHELLE INTERCOMMUNALE DANS LE CADRE DE L'ELABORATION D'UN SCoT

L'extension limitée se mesure par rapport à l'ensemble des agglomérations et villages en espaces proches du rivage constituant le territoire référent. En conséquence, toute extension en continuité des autres villages ou de l'agglomération est interdite.

De manière générale, en zone urbanisée, la densité de l'extension envisagée doit être approximativement identique au voisinage urbain. L'extension de l'urbanisation doit être regardée, en dépit de sa densité, mais eu égard à son implantation, son importance, et à la destination des constructions envisagées comme présentant un caractère limité au sens de l'article II du 146-4. Ce critère fait appel à une analyse qualitative des constructions projetées. Un projet urbain formalisé, montrant une maîtrise de l'étalement urbain et permettant l'accueil de populations permanentes est favorisé par rapport à une opération immobilière ou d'hébergement touristique, d'emprise importante sur des milieux naturels.

4-3-2 Les exceptions prévues à l'article L. 146-8 du Code de l'Urbanisme

L'article L.146-8 du Code de l'Urbanisme prévoit que ne sont pas soumis à la règle d'extension limitée et justifiée dans les espaces proches du rivage :

- les installations, constructions, aménagements de nouvelles routes et ouvrages nécessaires à la sécurité maritime et aérienne, à la défense nationale, à la sécurité civile et ceux nécessaires au fonctionnement des aérodromes et des services publics portuaires autres que les ports de plaisance lorsque leur localisation répond à une nécessité technique impérative. Sont des ouvrages nécessaires au fonctionnement du service public portuaire "les entrepôts et terre-pleins destinés à accueillir les marchandises déchargées des navires, ou les cuves destinées à recueillir les fluides acheminés par la voie maritime ainsi que les bâtiments nécessaires au fonctionnement des services publics portuaires, y compris lorsqu'ils sont construits et exploités par des personnes privées *(Avis n° 382669 de la section des travaux publics du Conseil d'Etat du 14 avril 2009)*.
- à titre exceptionnel, les stations d'épuration d'eaux usées, non liées à une opération d'urbanisation nouvelle sous réserve de l'accord des ministres chargés de l'urbanisme et de l'environnement.

L'article L. 111-3 du Code de l'Urbanisme dispose que la reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit ou démoli depuis moins de dix ans est autorisée, sauf si la carte communale, le plan local d'urbanisme ou le plan de prévention des risques naturels prévisibles en dispose autrement, et dès lors qu'il a été régulièrement édifié.

4-4 PRISE EN COMPTE DANS LE SCoT

Le SCoT devra définir les critères de délimitation des espaces proches du rivage et procéder à leur délimitation cartographique. Il conviendra de prendre en compte un territoire formant un ensemble cohérent, même si certaines parcelles incluses dans cet ensemble ne respectent pas certains de ces critères.
Le SCoT devra également définir, à l'échelle du territoire intercommunal, les secteurs d'extension de l'urbanisation, qui sont :

- soit des secteurs d'urbanisation future en continuité des agglomérations et villages existants ou sous forme de hameaux nouveaux intégrés à l'environnement,
- soit des projets de renouvellement urbain au sein des agglomérations et villages existants.

Il devra préciser les conditions d'urbanisation en indiquant la nature et les typologies urbaines acceptables, et argumenter sur le caractère limité des extensions d'urbanisation envisageables en espaces proches du rivage.